Deutscher Bundestag **Drucksache 18/6549**

18. Wahlperiode 04.11.2015

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Bevölkerungsstatistiken verbessern – Zivile Registrierungssysteme stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jedes Kind hat ein verbrieftes Recht auf die Registrierung seiner Geburt.

„Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben …“ Dieser Anspruch ist festgelegt im „Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen“ (UN-Kinderrechtskonvention), die 1990 in Kraft getreten ist.

Zuletzt wurde 2015 diesem Anliegen erneut in der Resolution zur Geburtenregistrierung des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen Nachdruck verliehen.

In Deutschland wird dieses Recht aus den Grundrechten des Grundgesetzes, dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht in Verbindung mit dem Grundrecht auf Menschenwürde, abgeleitet und gewährt. In den Industrieländern sind fast 100 Prozent aller Kinder unter fünf Jahren registriert und besitzen Personendokumente.

Ohne eine dokumentierte Registrierung haben Kinder keinen Nachweis ihrer Identität und damit keine Bürgerrechte. Geburtenregistrierung ist eine der wichtigsten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder nicht vergessen, dass ihnen ihre Rechte nicht vorenthalten und sie von nationalen Fortschritten nicht ausgeschlossen werden. Nicht registrierte Geburten sind ein Symptom für Ungerechtigkeit und Ungleichheit. Häufig betroffen sind Kinder aus religiösen oder ethnischen Minderheiten, Kinder aus abgelegenen Regionen, Kinder aus armen Familien, Kinder mit Müttern ohne oder mit geringer Schulbildung, Straßenkinder sowie Waisenkinder und Kinder mit Behinderung.

Obwohl das Recht auf eine Geburtsurkunde auf der Basis einer Geburtenregistrierung (Passport to Protection) aus Artikel 7 der UN-Kinderrechtskonvention abgeleitet werden kann, werden weltweit jährlich 230 Millionen Neugeborene nicht offiziell registriert, davon leben 85 Millionen Kinder in Afrika südlich der Sahara und 135 Millionen in Südostasien. Ohne Eintrag in ein Geburtenregister erhält man keinen Pass, hat keine Bürger- und Wahlrechte, wird häufiger Opfer von Menschenhandel und kann kein Grundeigentum erwerben oder erben. Mit der Ausbreitung von HIV und Krankheiten wie Ebola wächst die Zahl der Waisen und die Eigentumsfrage ist für die betroffenen Kinder eine wichtige Überlebensfrage. Für nicht registrierte Kinder ist zudem der Zugang zu staatlicher Bildung schwierig bis unmöglich, was

den Ausweg aus der Armut besonders erschwert. Ebenso sieht es im Gesundheitsbereich aus: Eine Registrierung ist oft Bedingung, um kostenlose Impfungen und andere Gratisgesundheitsdienstleistungen zu erhalten. Weiterhin können nicht registrierte Kinder in legalen Arbeitsverhältnissen beispielsweise keinen Mindestlohn beanspruchen und keine Sozialversicherungs- und Steuernummer beantragen.

Oft sind die Prozesse der quantitativen Registrierung von Geburten (z. B. Gesundheitsstation) getrennt von der Erstellung einer Geburtsurkunde (Kommunalverwaltung). Diese beiden Prozesse gehen nicht überall Hand in Hand. Viele Kinder sind nicht registriert, weil ihre Familien und die Gemeinden, in denen sie leben, keine Kenntnis über dieses spezielle Recht haben. Teilweise sind trotz Kenntnis die Verfahren administrativ schwierig oder teuer. Haben Eltern selbst keine Dokumente, so können sie häufig ihre Kinder nicht in ein Register eintragen lassen. Eine nachträgliche Feststellung ist äußerst problematisch, da sie vielfach nur über kostenaufwendige DNA-Analysen möglich ist. Die Alternative durch die Feststellung von Angehörigen ist in fragilen Staaten meist unmöglich. Frauen werden besonders diskriminiert, weil ihnen in vielen Ländern Rechte aufgrund ihres Geschlechtes verweigert werden. Mancherorts dürfen nur Männer ein Kind registrieren lassen. Dass kann dann zum Problem werden, wenn der Vater nicht anwesend ist, die Kinder aus polygamen Ehen stammen oder wenn Frauen alleinerziehend sind. Eine weitere Hürde ist die schwere und kostenintensive Erreichbarkeit von städtischen Meldestellen für die Landbevölkerung. Ein weiteres Hemmnis besteht darin, dass viele Eltern aus ethnischen Volksgruppen durch eine Registrierung befürchten, noch mehr den Repressionen der Regierung ausgesetzt zu sein, und sie es daher vorziehen, „unsichtbar“ zu sein. Vielfach gibt es regelrecht absurde Hürden. Etwa, dass eine außereheliche Geburt nicht registrierbar ist oder ein Geburtsschein ohne den Namen des Großvaters väterlicherseits ungültig ist.

Neben der Wahrnehmung ihrer Bürgerrechte erfahren Kinder durch die Registrierung auch einen besonderen Schutz. Kinder können bei Naturkatastrophen leichter ausfindig gemacht werden, falls sie von der Familie getrennt worden sind. Eine Registrierung kann ein Kind davor bewahren, durch gefährliche Arbeit, sexuellen Missbrauch oder Rekrutierung in die bewaffnete Armee ausgebeutet zu werden. Zudem schützt sie Minderjährige davor, vor dem Gericht und im Gefängnis unter dem Erwachsenenstrafrecht behandelt zu werden. Registrierung kann Schutz vor frühzeitiger Verheiratung bieten. Wenn das genaue Alter nicht nachgewiesen werden kann, sind selbst existierende Gesetze zum Schutz von einem Mindestheiratsalter wirkungslos, denn ohne offiziellen Altersnachweis können Kinderhochzeiten weder nachgewiesen noch bestraft werden.

Registrierung bietet Minderjährigen Schutz davor, verschleppt zu werden und im Kinderhandel zu verschwinden. Ohne jeglichen Schutz sind sie wehrlos gegenüber den schlimmsten Formen von Ausbeutung und Misshandlungen, denn ihr Verschwinden bleibt unbemerkt.

Als Flüchtling sind nichtregistrierte Kinder besonders großen Problemen ausgesetzt, weil sie ihre Herkunft und ihr Alter und ihre Staatsangehörigkeit nicht nachweisen können. Ein Rückgriff auf Daten ist nicht möglich, weil durch Bürgerkriege und mangelhafte Registrierungspraxis Register zusammenbrechen. Flüchtlingsfamilien werden oft gegen ihren Willen getrennt und sind nicht im Besitz irgendeines rechtmäßigen Nachweises, um ihre Angehörigen auffinden zu können. Sie verlieren ihre legale Identität und sind auf sich gestellt. Daher ist die Ausstellung einer Geburtsurkunde in diesen Fällen besonders wichtig.

Umfangreiche funktionierende zivile Registrierungssysteme sind nicht nur für das Individuum von großer Bedeutung. Auch für Gesellschaften und Regierungen stellen Statistiken basierend auf Daten wie z. B. Altersgruppe, Geschlecht, Wohnort, Einkommen, Behinderung, Familienstand, Ethnie eine bedeutende Quelle für die

Gestaltung von Politik und Planungen des öffentlichen Sektors zur Daseinsvorsorge dar. Effiziente, umfassende und aktuelle Datenerfassung zur Generierung von Bevölkerungsstatistiken und die Analyse dieser Daten sind die Kernaufgabe einer jeden Regierung und somit auch ein Indikator von guter Regierungsführung. Solche Daten ermöglichen Ungleichheiten abzubilden und abzubauen. Es bedarf daher einer umfassenden Datenerfassung und -analyse.

Die neue 2030-Agenda misst effektiven und rechenschaftspflichtigen Institutionen eine größere Rolle als bisher zu. Erst durch rechenschaftspflichtige und funktionierende Institutionen auf allen Ebenen (von lokal bis global) und durch inklusive Politik- und Aushandlungsprozesse mit Beteiligung der Bevölkerung können Entwicklungsprozesse so gestaltet werden, dass sie zum Wohlergehen aller gesellschaftlichen Gruppen beitragen und zu den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten passen. So spielt die kommunale Ebene eine zentrale Rolle bei der Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen.

Mit der Verabschiedung der 2030-Agenda bei der UN-Generalversammlung im September 2015 in New York bekannte sich die internationale Staatengemeinschaft dazu, sich den globalen Herausforderungen zu stellen und legte ein Rahmenwerk zur sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung vor. Daher war es ein besonders wichtiges Signal, das Recht zur Erlangung einer rechtlichen Identität für alle sowie das Unterziel der universellen Geburtenregistrierung bis zum Jahr 2030 in den Katalog der Sustainable Development Goals (SDG) aufzunehmen. Dies zeigt, welche wichtige Rolle zivile Registrierungssysteme und Bevölkerungsstatistiken in einer nachhaltigen Entwicklungszusammenarbeit und zur Erreichung der SDG spielen. Denn strukturelle Armut, vor allem Kinderarmut, kann nur durchbrochen werden, wenn Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte kennen und wahrnehmen können. Dies setzt voraus, dass sie als Staatsbürgerin und als Staatsbürger anerkannt sind.

Die Geburtenregistrierung ist also ein zentrales Thema der Entwicklungspolitik. Dabei geht es nicht nur um Funktionalität und technische Aspekte. Erst durch die amtliche Registrierung der Geburt in einem zivilen Registrierungssystem erlangt ein Kind eine rechtliche Identität und wird offiziell zum Bürger seines Staates, wodurch ihm weitere grundlegende bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Rechte zugesichert werden. Geburtenregistrierung bietet zwar keine Garantie für die Verwirklichung von Rechten, sie schafft aber die Grundlage dafür, dass grundlegende Kinder- und Menschenrechte geltend gemacht und durchgesetzt werden können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung unter Berücksichtigung des bestehenden finanziellen Handlungsrahmens auf:

1. in Regierungsverhandlungen mit Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf das Recht jedes Kindes auf eine rechtliche Identität und die Bedeutung des Aufbaus ziviler Registrierungssysteme, insbesondere Geburtenregistrierung, für eine evidenzbasierte Entwicklungsplanung und das Monitoring nationaler und globaler Ziele hinzuweisen;
2. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Regierungen dabei zu unterstützen, nationale Gesetze zur Geburtenregistrierung auf Nichtdiskriminierung zu prüfen und sie durch nationale und lokale Behörden umzusetzen;
3. die bisherigen Bemühungen zur Unterstützung von Organisations- und Prozessreformen in Bürgerämtern auf lokaler Ebene, die technische Ausstattung sowie die Weiterbildung der Mitarbeiterschaft zur Veränderung der Verwaltungskultur zu stärken, um effektive, umfassende und rechtsbasierte Systeme zur zivilen Registrierung inkl. Ausstellung von Geburtsurkunden zu schaffen;

4. staatliche und zivilgesellschaftliche Partner in Entwicklungsländern bei den Aufklärungs- und Informationskampagnen auch in lokalen Sprachen zu fördern, um das Bewusstsein in der Bevölkerung über die Bedeutung von Geburtenregistrierung und den Nutzen einer rechtlichen Identität zu schärfen und ihnen den Zugang zu Geburtenregistrierung und anderen Registrierungssystemen zu schaffen (beispielsweise über Kooperationen der Deutschen Welle);
5. Geburtenregistrierung in bilateralen Programmen und im Rahmen multilateraler Förderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als integralen Aspekt zu verankern, vor allem in folgenden Sektoren:
   - Gute Regierungsführung,
   - Gesundheit,
   - Bildung,
   - Soziale Sicherung,
   - Ländliche und Städtische Entwicklung

   und auf mehrfache Wirkungen hin auszurichten. Im Gesundheitsbereich sollte beispielsweise geprüft werden, inwieweit eine Verzahnung von Gavi-Aktivitäten und Geburtenregistrierung sinnvoll ist. Zeitgleich zur Immunisierung könnten Kinder und Eltern registriert werden;
6. dazu beizutragen, dass die Barrieren (u. a. Diskriminierung auf Basis des elterlichen Geschlechts und der Ethnie, Bildung, der räumlichen Distanzen, der direkten und indirekten Kosten, komplizierten bürokratischen Prozessen) beim Zugang zur Geburtenregistrierung reduziert werden;
7. sich für eine gebührenfreie Registrierung einzusetzen und dass über die Registrierung hinaus jedes Kind kostenlos eine offizielle Geburtsurkunde erhält;
8. einen Forschungsauftrag zu vergeben, der sich damit befasst, welche Systeme der Geburtenregistrierung sich besonders bewährt haben, wo sie umfassend und fehlerfrei in zivile Registrierungssysteme eingebettet sind und welchen Beitrag Entwicklungszusammenarbeit zur Anpassung an die Gegebenheiten vor Ort leisten kann (zentrale, dezentrale oder mobile Registrierungsstellen). Ferner soll untersucht werden, wie es in den Partnerländern gelingen kann, einen Beitrag zum Auf- und Ausbau von Registrierungssystemen und der standardisierten Erhebung und Auswertung von Bevölkerungsdaten im Rahmen eines effektiven und funktionierenden Personenstands- und Einwohnermeldewesens zu leisten;
9. auch auf europäischer Ebene die Aktivitäten zu verstärken und weltweit auf die Bedeutung der Geburtenregistrierung hinzuweisen als auch andere entwicklungspolitische Maßnahmen für eine nachträgliche Registrierung zu identifizieren und zu fördern;
10. alle involvierten internationalen Akteure und UN-Organisationen durch vermehrte politische und gesetzgeberische Initiativen dabei zu unterstützen, die Staatenlosigkeit zu bekämpfen (Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte);
11. sich im Rahmen der Umsetzung der 2030-Agenda für den Aufbau ziviler Registrierungssysteme sowie der Erfüllung des SDG-Unterziels 16.9 bis zum Jahr 2030 einzusetzen;
12. sich bei der Umsetzung der 2030-Agenda und der Erfüllung des SDG-Unterziels 17.18 bis zum Jahr 2020 dafür einzusetzen, dass der Aufbau von zivilen Registrierungssystemen und die Erhebung, Veröffentlichung und Analyse desaggregierter Bevölkerungsdaten vorangetrieben werden, um auch die Fortschritte der Zielerreichung messbar und überprüfbar zu machen und die Rechenschaftslegung zu stärken;

13. die Nutzung innovativer Technologien zum Aufbau von Registrierungssystemen (digitale Geburtenregistrierung) unter Berücksichtigung von Datensicherheit und Datenschutz zu prüfen, um Lösungen zu finden, die auf die Erfordernisse der nationalen Systeme zur zivilen Registrierung und Personenstandsstatistik abgestimmt sind;
14. mit Mobilfunkunternehmen nach neuen Methoden und Ansätzen zu suchen, die Geburtenregistrierung per SMS voranzubringen.

Berlin, den 3. November 2015

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333